

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

N°009328-01

Octobre 2014

Mission d'évaluation du système d'information juridique (SIJ)

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 009328-01

**Mission d'évaluation du système d'information
juridique (SIJ)**

établi par

Mireille SCHMITT

Attachée principale d'administration de l'État

Marc FOCRET

Inspecteur de l'administration du développement durable

Octobre 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 009328-01

Date du rapport : octobre 2014

Titre : Mission d'évaluation du système d'information juridique (SIJ)

Commanditaire(s) : CGEDD

Date de la commande : 25 octobre 2013

Auteurs du rapport (CGEDD) : Mireille SCHMITT et Marc FOCRET

Coordonnateur : Marc FOCRET , Inspecteur de l'administration du développement durable

Superviseur : Rouchdy Kbaier, Inspecteur général de l'administration du développement durable

Relecteur : Michel SAILLARD : Inspecteur de l'administration du développement durable

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 20

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	<u>2</u>
Liste hiérarchisée des recommandations.....	<u>4</u>
Recommandations de niveau 1.....	<u>4</u>
Recommandations de niveau 2.....	<u>4</u>
Introduction	<u>5</u>
1. Un outil déployé dans un contexte évolutif.....	<u>7</u>
1.1. La mise en place du SIJ.....	<u>7</u>
1.2. L'évolution du contexte et la situation actuelle.....	<u>8</u>
2. Les constats :.....	<u>10</u>
2.1. La DAJ utilise le SIJ comme tout autre service opérationnel :.....	<u>10</u>
2.1.1. Pour le suivi des dossiers dont elle a la charge :.....	<u>10</u>
2.2. Une implantation et une utilisation erratique du SIJ dans les services déconcentrés :	<u>11</u>
2.2.1. Les résultats de l'enquête nationale :.....	<u>11</u>
2.2.2. Les appréciations portées sur l'outil par les services déconcentrés.....	<u>12</u>
2.3. Le SIJ ne répond pas actuellement aux objectifs qui lui avaient été assignés.....	<u>13</u>
3. Les propositions :.....	<u>15</u>
3.1. Rendre le SIJ plus efficient ou se résoudre à l'abandonner	<u>15</u>
3.2. Définir les besoins.....	<u>16</u>
3.2.1. Des services déconcentrés.....	<u>16</u>
3.2.2. De l'administration centrale.....	<u>16</u>
3.3. Se mettre en situation de redéfinir collectivement les besoins ministériels.....	<u>17</u>
3.4. Recréer le réseau des utilisateurs, le piloter et le faire fonctionner.....	<u>18</u>
Conclusion : une situation préoccupante qui nécessite une réponse rapide. <u>20</u>	
Annexes.....	<u>21</u>
1. Lettre de mission.....	<u>23</u>
2. Architecture fonctionnelle du SIJ.....	<u>25</u>
3. Annexe : Résultats Enquête Nationale DDT le 7 mai 2014.....	<u>26</u>
4. Liste des personnes rencontrées.....	<u>28</u>
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	<u>30</u>
6. Annexe : liste des rapports consultés par la mission.....	<u>31</u>

Résumé

Le système d'information juridique (SIJ) a été élaboré en 2005-2006 à la suite notamment de l'observation de la Cour des comptes selon laquelle le ministère (alors ministère de l'Équipement) ne disposait pas d'une vue d'ensemble de ses contentieux. Incluant l'ensemble des activités juridiques, contentieuses ou non, l'outil a soulevé beaucoup d'enthousiasme lors de sa mise en place et a fait l'objet d'un investissement important pour sa diffusion, la formation des futurs utilisateurs et leur accompagnement. Ce mouvement assez vite érodé, a connu une impulsion renouvelée en 2009 à la suite de nouvelles observations de la Cour des comptes et de l'audit consécutif du CGEDD relatif au provisionnement pour risques contentieux du (des) ministère(s).

Depuis lors, l'organisation administrative a été modifiée de manière importante avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), la création des DREAL, services déconcentrés des deux ministères, et des DDI sous autorité des préfets de département.

L'organisation territoriale actuelle de la fonction juridique est caractérisée par une grande diversité¹, allant notamment de son absence pure et simple dans certaines DREAL jusqu'à des mutualisations partielles ou totales au niveau régional ou départemental. Au niveau départemental, niveau de compétence pour la majorité des contentieux relevant des domaines d'activité du MEDDE et du MLETR, elle est tout aussi diverse et le service juridique en DDI a fréquemment une vocation interministérielle.

La fonction juridique a fait l'objet, à plusieurs reprises, d'une attention particulière : lors de l'évaluation de l'administration centrale² avec la mise en place d'un groupe de travail constitué consécutivement à la demande du secrétaire général du ministère (SG), ainsi que dans le cadre du premier cycle d'inspections des DREAL 2011-2013 auquel a procédé le CGEDD. Ces évaluations ont conclu que l'exercice de la fonction juridique au sein des ministères était préoccupante et nécessitait que des réformes de fond soient engagées pour assurer un encadrement et un suivi juridique fiable et cohérent.

Le SIJ, outil informatique destiné à suivre le déroulement des dossiers et à assurer une vue d'ensemble ainsi qu'un suivi de l'activité juridique tant au niveau central que déconcentré, n'a que peu évolué depuis sa mise en place.

Son implantation et son utilisation, très incomplètes et hétérogènes selon les services dès avant ces réorganisations³, se sont encore délitées sous l'effet des diminutions d'effectifs, des réorganisations et de l'éloignement consécutif des services départementaux vis à vis des administrations centrales.

L'enquête réalisée auprès des services départementaux a révélé une utilisation erratique de l'outil, parfois son abandon pur et simple et son remplacement par des outils plus souples et plus adaptés à leurs besoins. Les services déconcentrés ne disposent d'aucun retour de l'exploitation que pourrait faire la DAJ des données qu'ils

¹ Constatée par le rapport du préfet Michel Thénaut « la mutualisation des fonctions juridiques dans l'administration territoriale de l'État » (juillet 2011)

² Rapport de la mission d'évaluation du fonctionnement de l'administration centrale du 21 septembre 2011

³ Rapport CGEDD n° 007154 de septembre 2010 audit interne comptable sur les provisions pour risques contentieux

transmettent et ne perçoivent pas dès lors l'utilité d'alimenter le SIJ. Aucun réseau d'utilisateurs n'a été mis en place.

Pour sa part, la DAJ utilise le SIJ pour ses propres besoins et propose quelques actions de formation et d'information à destination des services. Elle s'interroge sur la légitimité de son intervention auprès des services juridiques départementaux, dès lors que les préfets de département sont seuls compétents à intervenir sur l'action de ces services. Si cette interrogation est légitime au plan institutionnel, elle ne peut que susciter des réserves, car les contentieux au plan départemental sont afférents à de nombreuses politiques de la compétence du MEDDE ou du MLETR.

Compte tenu du diagnostic réalisé et des enseignements de la mission, les rapporteurs considèrent que le SIJ n'a pas atteint les objectifs et résultats attendus à sa création. Ils constatent en effet qu'il n'est pas possible aujourd'hui d'avoir une vue d'ensemble des contentieux des deux ministères. Ils estiment que le succès de ce dispositif nécessite aujourd'hui sa réforme totale ou partielle (la question de sa suppression est même évoquée). Ils formulent des propositions de fond notamment pour la redéfinition des besoins des deux ministères et l'adéquation du SIJ. Le pilotage et l'animation d'un réseau par la DAJ constitue l'une des priorités méthodologiques majeures.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Définir les exigences prioritaires de l'administration centrale et les besoins des services déconcentrés. 17

Confier à la DAJ la mission de relancer le SIJ. 18

Réactiver un réseau métier des utilisateurs du SIJ et l'animer régulièrement. 19

Recommandations de niveau 2

Définir les modalités d'une exploitation et d'une valorisation annuelle des données. 19

Introduction

Inscrite au programme de travail du CGEDD pour 2013, l'évaluation du SIJ a fait l'objet d'une note de commande et d'une notification du Vice-président en date du 25 octobre 2013. La mission a été confiée à Mireille Schmitt attachée principale d'administration de l'État, et Marc Focret inspecteur de l'administration du développement durable chargé d'en assurer la coordination. Conformément au dispositif qualité du CGEDD, Michel Saillard (MIGT 1) a été sollicité pour effectuer la relecture du rapport. La mission a été supervisée par Rouchdy Kbaier, coordonnateur du collège «droit et contentieux» au CGEDD.

Les objectifs de l'évaluation du système d'information juridique sont :

- de déterminer le degré d'utilisation effective, des fonctionnalités de l'application tant par les services déconcentrés que par les services centraux, en sachant que l'application permet la prise en compte de l'ensemble des dossiers des champs des deux ministères ;
- d'évaluer l'appropriation par les services du système d'information juridique et l'exploitation qui est faite des données ;
- de déterminer les besoins actuels des services, en prenant en compte l'existence d'autres applications élaborées par d'autres ministères ;
- de dresser la cartographie des domaines contentieux instruits par les services déconcentrés ;
- de formuler toute proposition de nature à améliorer la mise en œuvre du système d'information juridique.

Une note de cadrage décrivant les objectifs et les modalités de la mise en œuvre de la mission a été établie et communiquée à la DAJ en décembre 2013.

La mission s'est attachée dans un premier temps à étudier les éléments de contexte qui lui ont été fournis par la direction des affaires juridiques ainsi que les rapports nationaux existants et les instructions produites dans ce domaine.

L'évaluation a donné lieu ensuite à des entretiens avec les différents services concernés par la mise en œuvre du SIJ, notamment la direction des affaires juridiques de l'administration centrale (DAJ), quelques DREAL et DDT.

Il a été tenu compte également des constats effectués sur le SIJ dans la majorité des DREAL (19 sur 22) par le CGEDD lors du 1^{er} cycle des inspections de DREAL réalisées de 2011 à 2013. Il a toutefois paru nécessaire aux membres de la mission de compléter ces éléments par un entretien avec deux DREAL inspectées antérieurement à ce cycle, compte tenu de la spécificité de l'organisation de leur service juridique (PSI⁴, ou autre forme). Il s'agit des DREAL Nord Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. Pour la même raison, la DREAL Picardie, bien qu'ayant déjà été inspectée en 2011, a également de nouveau été auditée concernant le fonctionnement du SIJ.

Pour le reste, la situation de l'implantation et de l'utilisation du SIJ par les services, départementaux notamment, n'étant pas connue, la mission a diligenté une enquête nationale simple auprès de toutes les DDT portant sur la situation au niveau départemental (implantation, utilisation, points forts et points faibles du SIJ), ainsi que sur les attentes des services en matière d'outil informatique juridique.

Les membres de l'équipe d'audit ont également procédé à des tests de l'outil.

La mission a été menée au cours du premier semestre 2014. Les entretiens ont été organisés sur plusieurs semaines selon le calendrier suivant :

- janvier et février 2014 : deux entretiens conduits avec la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère ;
- mars et avril 2014 : entretiens avec les trois DREAL (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Picardie), une DDT (Aube) et une préfecture (Val d'Oise) ;
- mars 2014 à mai 2014 : lancement de l'enquête nationale auprès des DDT, recueil et exploitation des réponses apportées au questionnaire ;
- de mai à septembre 2014 : rédaction et mise au point du rapport.

⁴ Pôle support intégré

1. Un outil déployé dans un contexte évolutif

1.1. La mise en place du SIJ

Le système d'information Juridique (SIJ) est un outil de gestion nationale des affaires juridiques destiné à recenser, évaluer et suivre l'ensemble des litiges traités aussi bien par l'administration centrale que par les services déconcentrés du MEDDE et du MLETR. Il inclut également les dossiers précontentieux, le contrôle de légalité et la production de textes normatifs.

Élaboré à partir de 2005 sous l'égide de la direction des affaires juridiques (à l'époque la DAJIL) par une équipe projet⁵, l'objectif du ministère (alors ministère de l'Équipement) était d'assurer un pilotage d'ensemble de la fonction juridique en capitalisant les données et en assurant un suivi exhaustif des dossiers juridiques du (des) ministère(s).

Le produit, reprenant l'ensemble des données figurant dans diverses bases de données des services centraux et déconcentrés, devait permettre la gestion de l'ensemble des processus métier et le suivi des dossiers à toutes les étapes de la procédure.

Le SIJ comprend un ensemble de modules couvrant les différents aspects de l'exercice de la fonction juridique⁶ (voir annexe 2) ainsi que des possibilités d'établir des tableaux de bord et statistiques « à la carte » dans chaque service où il est implanté. Néanmoins la possibilité de réaliser des agrégations nationales n'a pas été prévue.

Pour faciliter l'échange d'informations entre les utilisateurs, il inclut la possibilité pour les services d'accéder en réseau à un certain nombre de données concernant des dossiers de la compétence des autres services.

La Cour des comptes, dans sa note d'évaluation comptable (NEC) pour 2007, constatait que le SIJ n'était implanté qu'en administration centrale, et que, de ce fait, la méconnaissance des contentieux suivis par les services déconcentrés ne permettait pas d'évaluer précisément les provisions pour charge. Elle demandait que l'ensemble des contentieux du ministère soit recensé dans un outil unique.

Le SIJ a véritablement été déployé au plan national au courant de l'année 2008. Un important effort de formation a été fait par la DAJ et six correspondants fonctionnels d'application ont été mis en place en vue d'assurer le lien des services déconcentrés avec l'administration centrale. Néanmoins aucune directive écrite rendant obligatoire l'implantation et l'utilisation de l'application n'avait été donnée aux services.

⁵ Comprenant un représentant du maître d'ouvrage (ministère), des directions d'administration centrale (DAC) et de la direction ayant en charge l'informatique du ministère (aujourd'hui SPSSI), trois représentants des utilisateurs (deux de DDE et un de DRE) ainsi qu'un représentant de la société Legal Suite (vendeur du produit)

⁶ Les modules sont les suivants : contentieux pénal, contentieux civil, contentieux administratif, accidents, marchés publics, réglementation, contrôle de légalité, avis et commentaires, et courriers.

La Cour des comptes a recommandé dans sa NEC pour 2008 de poursuivre l'effort de formation et d'appropriation du logiciel par les services déconcentrés. Le plan d'action ministériel de contrôle interne comptable du MEDDAT (à l'époque) présenté en novembre 2008 comportait une action relative au déploiement de cette application afin de permettre un recensement exhaustif des contentieux (et en particulier des provisions qui s'y rattachent).

Le CGEDD a ensuite procédé en 2009 et 2010, à la demande du Secrétaire général du ministère, à un audit portant sur le provisionnement pour risques contentieux, ce qui a nécessairement conduit l'équipe d'audit à examiner au moins brièvement l'utilisation du SIJ par les services. Cet audit mené en deux étapes de mars à juin 2009 et en 2010, en liaison entre les collèges « gestion administrative et financière⁷ » et « droit et contentieux » du CGEDD, a confirmé qu'il y avait une véritable difficulté à constituer une base de données juridiques unique et fiable. Si l'utilisation du logiciel semblait acquise à la DAJ, son appropriation par les services déconcentrés était inégale. L'audit constatait par ailleurs que les contraintes de configuration, de gestion et d'exploitation de l'outil freinaient son appropriation et son utilisation par les services.

Des recommandations⁸ avaient été faites pour améliorer son fonctionnement (reprise de données, fonction d'agrégation et extractions, etc.) ainsi que pour parfaire son pilotage et son utilisation. Ce n'est que dans le cadre de cet audit que la DAJ a adressé aux services déconcentrés une circulaire le 16 décembre 2009 imposant l'enregistrement systématique des affaires contentieuses et pré-contentieuses dans le SIJ.

Cette directive a donné une nouvelle impulsion et le provisionnement semble dorénavant très correctement réalisé, même si certaines remontées d'information ont encore lieu par messagerie, et éventuellement « sous forme papier ». Toutefois, seuls sont concernés les dossiers de contentieux indemnitaires, soit un nombre réduit de dossiers, dont les enjeux financiers peuvent certes être importants.

1.2. L'évolution du contexte et la situation actuelle

Le champ de compétence ministériel a été élargi dans le cadre de la création du grand ministère de l'écologie et du développement durable en 2007 (aujourd'hui MEDDE et MLETR).

Par ailleurs, l'organisation administrative a connu des modifications importantes au cours des dernières années sous l'effet de la RGPP et des réductions d'effectifs ainsi que de la RéATE, avec notamment la création des DREAL, services déconcentrés des deux ministères, placées sous autorité des préfets de Région et des DDI placées sous autorité des préfets de département.

Cette réorganisation territoriale n'a été accompagnée d'aucune directive concernant l'organisation et l'exercice de la fonction juridique au sein des services déconcentrés du MEDDE et du MLETR.

⁷ Aujourd'hui « gestion administrative et financière, régularité »

⁸ Rapport d'audit interne comptable n° 007154-01 de septembre 2010 « provisions pour risques contentieux »

Par conséquent, l'organisation est aujourd'hui caractérisée par une grande diversité⁹ : l'éventail des organisations va de l'absence de fonction juridique dans certaines DREAL à des mutualisations partielles ou totales avec les services préfectoraux au niveau régional, voire avec ceux du niveau départemental. L'organisation du niveau départemental, de la compétence des préfets, est tout aussi diverse.¹⁰

Cette évolution a eu deux conséquences majeures :

- les liens entre l'administration centrale et les DDI ont été distendus alors que la majorité des contentieux dans les champs des politiques publiques dont le MEDDE et le MLETR ont la charge relève de la compétence des préfets de département. Aussi, la DAJ s'interroge-t-elle aujourd'hui sur sa légitimité à intervenir auprès des services juridiques départementaux ;
- les services juridiques des DDI sont souvent interministériels et voient coexister des outils informatiques provenant de différents ministères.

Ainsi, le logiciel THEMIS du ministère de l'agriculture est utilisé par la grande majorité des DDT. Les rapporteurs ne l'ont pas vu fonctionner mais les renseignements fournis par les services sont concordants sur le fait qu'il existe des doublons entre les deux outils et qu'ils nécessitent dès lors une double saisie. Une DDT déclare avoir par endroit incorporé dans le SIJ les renseignements du domaine agricole.

Le logiciel ACTES, outil du ministère de l'intérieur de dématérialisation des procédures de contrôle de légalité, est également utilisé avec des fortunes diverses.

Actuellement, l'outil TELERECOURS des juridictions administratives est en cours de déploiement sur le territoire national. Il s'agit essentiellement d'un outil de dématérialisation des procédures qui permet la transmission informatique des pièces des dossiers. Il retrace le traitement des dossiers à toutes les étapes de la procédure et permet ainsi leur suivi. Il pourrait par conséquent remplacer à terme le SIJ pour partie. Il ne contient toutefois pas de fonction d'archivage des dossiers et ne concerne que le contentieux administratif.

Son usage nécessite toutefois que toutes les parties au procès utilisent le système. Il est par conséquent probable qu'un certain nombre de dossiers resteront, pendant une période encore assez longue, traités hors TELERECOURS. Si l'utilisation de l'outil n'en est qu'à ses prémises, les services qui ont commencé à l'utiliser lui portent un regard positif.

⁹ Rapport CGEDD n°009475-01 d'octobre 2013 « la fonction juridique en DREAL, constats et enseignements tirés des inspections de service ».

¹⁰ Rapport Thénaut précité.

2. Les constats :

2.1. La DAJ utilise le SIJ comme tout autre service opérationnel :

Les attributions de la DAJ sont fixées à l'article 2 II du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Outre la participation à la production normative, nationale et internationale, il s'agit essentiellement d'une fonction d'animation, de conseil, d'expertise auprès des services de l'administration centrale, des établissements publics sous tutelle et des services déconcentrés ainsi que de la diffusion des connaissances et du développement des compétences juridiques.

Le traitement des contentieux en appel et cassation ainsi qu'un certain nombre de dossiers sont de sa compétence exclusive.

La DAJ est par conséquent concernée par le SIJ à un double titre : d'une part en tant que chargée du traitement d'un certain nombre de dossiers qui lui incombent en propre (contentieux ou non) et d'autre part au titre de l'animation de la fonction juridique.

2.1.1. Pour le suivi des dossiers dont elle a la charge :

Le directeur des affaires juridiques a donné à ses services une consigne interne, non écrite, d'enregistrer systématiquement toutes les affaires qu'ils traitent. Il a été précisé à l'équipe d'audit que le SIJ était implanté dans tous les bureaux de la DAJ et que tous ses agents étaient systématiquement formés. On peut penser que l'utilisation de l'outil est large à défaut d'être générale pour tous les dossiers de la compétence de la DAJ.

Cette consigne vaut également pour l'activité de conseil et d'expertise dans le cadre de la démarche qualité propre aux services de l'administration centrale. Les avis que la DAJ émet sont donc systématiquement enregistrés avec un accusé de réception et un engagement sur le délai de réponse, ce qui permet d'évaluer l'importance de cette activité. S'agissant en général d'avis exprimant la position de l'État dans des affaires litigieuses ou susceptibles de l'être et dont les enjeux peuvent être importants, il est souvent nécessaire d'assurer la confidentialité à ces avis. Or, classer un dossier comme confidentiel (ce choix appartient au service qui a le dossier en charge) a pour conséquence de l'exclure de la comptabilisation statistique : l'utilisation du module «avis» pose par conséquent question aux utilisateurs de la DAJ.

Pour le pilotage de la fonction juridique :

Le SIJ n'est pas utilisé pour l'animation et le suivi de la fonction juridique dans les champs de compétence des deux ministères.

La mission d'évaluation estime que les recommandations formulées en 2010 dans le cadre du rapport final de l'audit provisions pour risques contentieux (améliorer son fonctionnement, dynamiser le pilotage et rendre son utilisation obligatoire) n'ont pas connu les suites attendues et qui auraient fait du SIJ l'outil global et unique dans ce

domaine. Il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation dans le domaine contentieux du MEDDE et du MELTR tel que demandé à plusieurs reprises, par la Cour des Comptes notamment.

Depuis la mise en œuvre de la RéATE et la création des DDI, la DAJ considère, à juste titre, qu'il ne lui appartient pas d'intervenir sur le pilotage des structures territoriales et qu'elle n'a pas davantage à intervenir dans l'orientation à donner au traitement du fond des affaires contentieuses des services déconcentrés. Toutefois, la mission d'évaluation estime que cela n'exclut pas la possibilité de rendre obligatoire l'utilisation d'une application informatique ministérielle recensant les affaires juridiques dans le domaine des politiques publiques dont ce(s) ministre (s) a la charge. La coexistence fréquente en DDI de logiciels provenant de différents ministères illustrent cette possibilité.

Par ailleurs, la DAJ n'opère pas de contrôle sur la qualité des saisies de données par les services. Ainsi, l'exhaustivité et la fiabilité des informations disponibles sur le SIJ ne sont toujours pas assurées. De plus, l'absence de possibilité d'agréger automatiquement les données des différents services utilisateurs ou de tout autre dispositif permettant de disposer d'une vue d'ensemble rend la question de l'exploitation et de la valorisation des données inopérante en l'état actuel.

Par conséquent, la cartographie des contentieux, entendue comme une représentation formalisée faisant apparaître l'importance (quantitative ou qualitative) des contentieux par domaines, n'existe pas.

La démonstration du fonctionnement de l'outil par la responsable du pôle ressources et greffe (PRG) de la DAJ et les tests d'utilisation auxquels les membres de la mission d'évaluation se sont livrés ensuite ont montré qu'un certain nombre de paramètres n'avaient pas été mis à jour depuis un certain temps. Ainsi, le « tableau des utilisateurs » fait il encore mention...des DDE.

2.2. Une implantation et une utilisation erratique du SIJ dans les services déconcentrés :

2.2.1. Les résultats de l'enquête nationale :

La situation dans les services déconcentrés n'étant pas connue, la mission d'évaluation a diligenté une enquête nationale. Adressé à l'ensemble des DDT sous couvert des préfets des départements, le questionnaire a connu un taux de réponse important puisque 41 réponses ont été enregistrées au 17 mai 2014, soit près de la moitié des départements. Ce bon taux de réponse mérite d'être signalé, car assez inhabituel dans ce type d'enquête : il traduit, et cela s'est trouvé confirmé lors de l'exploitation des réponses, une véritable attente des services concernant l'outil SIJ.

Les résultats (annexe 4) montrent une implantation de l'outil assez importante même si son utilisation effective est en général partielle et diverse. En effet, 32 de ces 41 services utilisent le SIJ ; un des 9 autres y a renoncé après l'avoir utilisé pendant deux ans, en raison de la lourdeur de l'outil par rapport à ses besoins restreints.

Tout aussi divers est le degré d'appropriation de l'outil par les services : très rares sont ceux qui déclarent utiliser l'outil dans son intégralité.

Dans la grande majorité des cas, seuls les modules contentieux administratif et pénal, parfois celui destiné au contrôle de légalité, sont utilisés. Les autres modules (civil, marchés, etc.) ne sont utilisés que de manière marginale, soit parce que le nombre de dossiers est très faible voire nul, soit parce que le domaine n'entrait plus dans les champs de compétence de la DDT après la RÉATE.

Dans certains cas, rares toutefois, des applications préexistantes au SIJ (URBASE, Gpénal et GAdmin), et probablement obsolètes, paraissent toujours être utilisées dans quelques départements.

L'utilisation des modules n'est pas forcément complète non plus. Les services déclarent assez fréquemment qu'ils se limitent à renseigner le (ou les) modules aux étapes-clés de la procédure.

Quant à la fonction statistique, la situation est sensiblement identique. Si certaines DDT déclarent utiliser le SIJ pour l'établissement des tableaux de bord, statistiques, comptes rendus périodiques d'activité, bilans, etc, toutes, sans exception, tiennent des tableaux Excel ou Calc jugés plus souples et d'usage plus simple.

Ces tableaux sont fréquemment utilisés aussi pour suivre l'avancement des affaires et permettent également de renseigner des indicateurs concernant certaines des politiques publiques dont le MEDDE et le MLETR ont la charge mais aussi, dans un cas, ceux du ministère de l'Intérieur.

En conclusion, les situations sont diverses dans l'ensemble avec toutefois des constantes : le SIJ est renseigné pour le contentieux administratif et pénal, parfois le contrôle de légalité et le suivi statistique est quasi systématiquement réalisé au moyen de tableaux sous Excel ou Calc.

2.2.2. Les appréciations portées sur l'outil par les services déconcentrés

Si on excepte la question des difficultés ponctuelles rencontrées dans l'utilisation du système, et répercutées à la DAJ sans réponse systématique de sa part, les critiques formulées sont également assez constantes : lourdeur et caractère trop complet du système, et doute sur son utilité¹¹.

De manière convergente, les services déconcentrés font état de quatre attentes majeures :

- un outil simplifié et plus pratique, recentré sur les modules et fonctionnalités effectivement utilisés en DDT et dans lequel le nombre des données serait limité à celles qui sont réellement exploitées ;
- un outil qui assure l'échange et l'exploitation de données entre les trois niveaux d'administration de l'État, les DDT, les DREAL et l'administration centrale ;

¹¹ « outil trop complet pour nos besoins », « on ne perçoit pas l'utilité au plan national, d'autant que nous recevons des demandes de renseignements de la DREAL ou de la DAJ alors que les données figurent déjà dans le SIJ », « la DAJ ne répercute pas les résultats de l'utilisation du produit »

- des améliorations du fonctionnement de l'outil telles que la correction des « bugs », la lisibilité du suivi des dossiers ou le paramétrage des extractions ;
- un outil interministériel qui faciliterait le travail des agents chargés de la fonction juridique en supprimant une pluralité d'outils ministériels et des doubles saisies, toutes deux inefficaces. Pour le moins, un outil commun entre les deux ministères et le ministère de l'Agriculture, fusionnant Thémis et SIJ, serait le bienvenu.

Certains services ont déclaré qu'ils s'astreignent à l'alimenter même s'il ne présente que peu voire pas d'utilité pour eux. Ils constatent également que l'alimentation du système ne donne lieu à aucun retour d'informations sur les exploitations qui peuvent en être faites au niveau central. Malgré cette absence d'information, les services déconcentrés considèrent comme probable le fait que le SIJ est essentiellement utile à la DAJ¹².

Les services considèrent unanimement que les dispositifs de management et de pilotage sont très insuffisants (élaboration d'instructions, animation d'un club des utilisateurs, actualisation des tables et guides nationaux, diffusion d'informations, actions de formation).

Le taux de réponse aux questionnaires et leur contenu, le fruit des entretiens menés ainsi que leur caractère globalement concordant permettent de penser que ce bilan est représentatif de la situation dans les services déconcentrés.

2.3. Le SIJ ne répond pas actuellement aux objectifs qui lui avaient été assignés

La mission constate que les objectifs qui ont présidé à la mise en place de l'outil SIJ, soit la création d'un outil couvrant l'ensemble de l'activité juridique du ministère (aujourd'hui du MEDDE et du MLETR), la gestion rigoureuse des processus métiers et le pilotage de la fonction juridique, notamment par la production d'états statistiques ciblés, n'ont été que très partiellement atteints. Elle constate que la situation n'a pas évolué depuis les recommandations formulées en 2010-2011 à l'occasion de l'audit provisions pour risques contentieux dont il a été question précédemment.

Alors que l'utilisation du SIJ, parfois qualifié par les services de « couteau suisse », c'est à dire comportant de multiples fonctionnalités, paraît acquise à la DAJ notamment pour les contentieux, il ne sert au mieux dans les services déconcentrés qu'au suivi des affaires ponctuelles et parfois à l'établissement de tableaux de bord locaux, là où les services se sont imposés la contrainte de l'utiliser.

À défaut de dispositif automatique d'agrégation dont le manque n'a pas été pallié par la mise en place d'outils plus simples, pilotés et animés par la DAJ, il n'a pas contribué à la connaissance d'ensemble de l'activité juridique. De plus, le rôle d'outil d'échange par la possibilité ouverte aux différents services d'accéder à certaines données de dossiers traités par d'autres services n'est pas utilisé.

¹² Verbatim : « on utilise le SIJ puisqu'on nous l'a demandé », « quelqu'un en administration centrale doit bien en faire quelque chose »

Au total, les résultats de l'utilisation du SIJ peuvent globalement être qualifiés de très disparates et insuffisants.

Les constats du présent audit corroborent le diagnostic tiré d'autres missions partiellement ou totalement consacrées à la fonction juridique du MEDDE et du MLETR. L'audit provisions pour risques contentieux et l'examen de la fonction juridique réalisé lors du premier cycle d'inspection des DREAL ont conduit les rapporteurs à proposer des pistes pour améliorer les performances dans le domaine juridique. L'évaluation de l'administration centrale à l'été 2011 a donné lieu à la création d'un groupe de travail portant sur les besoins en compétence des deux ministères mais qui n'a pas abouti à des conclusions définitives.

Le SIJ n'est qu'un élément de l'ensemble du dispositif juridique dont il serait opportun aujourd'hui de s'interroger sur l'adéquation entre ses modalités et son efficacité.

3. Les propositions :

Après avoir soulevé beaucoup d'enthousiasme lors de son élaboration il y a près de dix ans, et d'investissement en terme de travail en réseau, d'animation et de formation, force est de constater que l'outil SIJ est « en panne » depuis quelques années.

Trois éléments importants paraissent avoir contribué à ce résultat : les bouleversements dus à la RéATE, l'absence de pilotage par la DAJ et le défaut d'appropriation de l'outil par les services territoriaux.

Aujourd'hui deux projets majeurs de réformes sont en préparation, réformes qui ne manqueront pas d'impacter la fonction juridique :

- la nouvelle étape de décentralisation des compétences qui induira une redéfinition des champs de compétence de l'État et des collectivités locales ;
- une probable réorganisation consécutive des services territoriaux avec une plus large déconcentration.

En corollaire, le mouvement vers une plus grande mutualisation et une interministérialité accrue sera très certainement poursuivi.

Ces réformes conduiront vraisemblablement à des modifications dans l'organisation et le fonctionnement des services, ce qui exigera souplesse et adaptabilité de structures et des agents et une réelle cohésion, fondée sur des objectifs partagés, entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

3.1. Rendre le SIJ plus efficient ou se résoudre à l'abandonner

Il ne paraît pas envisageable à la mission d'évaluation de laisser perdurer la situation actuelle dans laquelle le Secrétaire général du MEDDE et du MLETR ne dispose toujours pas de vue d'ensemble des contentieux et de l'activité juridique des deux ministères alors que l'implantation et l'utilisation de l'outil informatique ad hoc sont laissées à la discrétion des services déconcentrés, sans pilotage central.

En attendant la création d'une application interministérielle dont il a été fait état lors des entretiens menés à la DAJ mais dont on peut penser qu'elle n'interviendra pas à brève échéance, deux scénarios sont envisageables :

- soit abandonner purement et simplement le SIJ en raison de son caractère trop complexe par rapport aux besoins limités des services, et surtout de ses faibles résultats en l'absence d'agrégation et de valorisation des données. Priorité serait dans ce cas donnée aux autres outils existants (TELERECOURS, ACTES, THEMIS, etc.) et mis en place par d'autres ministères, puis complétés par ceux créés par les services (applications locales, tableurs);
- soit conserver le SIJ et entreprendre son adaptation en fonction des objectifs clairement définis de l'administration centrale (disposer d'une vue d'ensemble de

l'activité juridique paraît en être un) et des besoins des services déconcentrés (tableaux de bord, fiches de suivi d'affaires, échanges d'information à tous niveaux).

La préférence de la mission va à la seconde hypothèse, car le SIJ est utilisé à la DAJ et dans certains services déconcentrés et présente une certaine utilité, même s'il n'est pas exempt de critiques.

3.2. Définir les besoins

3.2.1. Des services déconcentrés

Dans l'ensemble les besoins des services déconcentrés apparaissent limités ; ils ont été décrits au point 3.2 ci-dessus et peuvent être résumés ainsi :

- disposer d'un outil simple recentré sur les modules effectivement utilisés en DDT avec un nombre des données limité à celles véritablement utiles ;
- un outil facilement paramétrable pour des extractions ;
- une lisibilité directe et en continu de l'avancement des affaires ;
- un suivi unique avec les DREAL et le(s) ministère(s) ;
- un seul logiciel, interministériel (exprimé plusieurs fois) ou au moins intégrer SIJ et THEMIS (dans certains cas la saisie est double).

Les dysfonctionnements ponctuels « bugs » tels que les déconnexions sauvages, problèmes de manipulation, champs bloquants, etc., sont à prendre en compte également.

Cela conduira aussi à se poser la question du maintien ou non de certains modules quasiment non utilisés actuellement. La mission ne peut apporter de réponse, car celle-ci dépendra des priorités ministérielles (à déterminer) et des possibilités techniques de l'outil (à examiner en lien avec le SPSSI et le développeur).

Enfin la mission d'audit estime également nécessaire qu'un rôle soit confié aux DREAL. Même si les effectifs et l'activité des services juridiques en DREAL sont parfois peu importants voire inexistants, il paraît en effet indispensable que les DREAL disposent au minimum des données concernant l'activité juridique de leur zone de gouvernance.

3.2.2. De l'administration centrale

La mission d'évaluation estime que la question la plus importante concernant l'administration centrale est celle de l'absence de vue d'ensemble de la situation de la fonction juridique ministérielle et de son pilotage.

Ce besoin existe quelle que soit l'organisation territoriale actuellement en place ou à venir : la connaissance de l'ensemble des contentieux et de l'activité juridique est indispensable pour identifier les fragilités dans l'application des politiques publiques

dont le MEDDE et le METLR ont la charge. Elle constitue le point de départ de la gestion des risques juridiques.

Cette connaissance permettra d'établir une véritable cartographie des contentieux et d'en tirer les enseignements en termes de gestion des compétences, d'organisation des services, de répartition des moyens et de formation. De plus, dans un contexte de raréfaction des moyens et des ressources affectés aux services juridiques, la connaissance (par domaine d'activité des deux ministères) des plans de charge des différents services d'administration centrale et des services déconcentrés, est indispensable à l'organisation et au pilotage de l'activité juridique au sein des deux ministères.

La DAJ estime aujourd'hui que l'exploitation des arrêts et jugements adressés en principe systématiquement aux ministères compétents par les cours et tribunaux, lui permet de disposer de cette vue d'ensemble. Ces éléments, s'ils fournissent des indications, sont manifestement insuffisants pour donner une vue exhaustive des contentieux dans les champs de compétences des deux ministères et de leur évolution, et a fortiori de l'ensemble de l'activité des services dans le domaine juridique.

Il paraît par conséquent indispensable que la DAJ définisse un socle minimum de renseignements qui lui sont nécessaires pour cette connaissance et organise les modalités de « la remontée » de ces informations, en provenance des services déconcentrés mais aussi d'autres directions d'administration centrale qui resteraient en charge de dossiers contentieux ou précontentieux.

Si le SIJ ne permet pas l'agrégation automatique des données au niveau central ou régional, l'établissement de tableaux de bords statistiques ciblés service par service est réalisable. Aujourd'hui seule une agrégation manuelle est possible au niveau national. La possibilité de procéder à des agrégations automatiques est une question technique à résoudre qui aura inévitablement des implications financières.

À ce jour, la DAJ dispose, aux termes du contrat de maintenance avec la société auprès de laquelle le logiciel a été acheté, d'un « droit de tirage » à hauteur de 30 000 € annuels pour deux modifications par an. Cette somme, non négligeable, est utilisée pour des adaptations ponctuelles de l'outil.

Dans le cadre des fortes contraintes budgétaires actuelles, il paraît indispensable que le Secrétariat général fasse le point précis des aspects contractuels et financiers du SIJ (durée du contrat, coûts annuels et coûts « in fine » ...). Ce bilan est évidemment un paramètre important pour l'avenir de l'outil.

<p><i>1. Définir les exigences prioritaires de l'administration centrale et les besoins des services déconcentrés.</i></p>
--

3.3. Se mettre en situation de redéfinir collectivement les besoins ministériels

L'audit a montré que les liens et le dialogue entre l'administration centrale et les services déconcentrés étaient insuffisants. La remise en route du SIJ peut être une bonne opportunité pour les améliorer.

Si le Secrétaire général souscrit à ce constat, la mission d'audit suggère qu'il confie expressément à la DAJ la mission de remettre en route le SIJ.

Une note de cadrage précise et formalisée¹³ précisant les objectifs, les étapes, les délais, les moyens financiers, les modalités de pilotage paraît tout à fait utile à cet égard.

La réflexion collective par un groupe de travail comprenant la DAJ, le SPSSI et les représentants des services déconcentrés utilisateurs permettra de définir exactement les besoins des deux ministères.

Ce travail aura également un effet fédérateur des différents intervenants. Il pourra utilement être mis en lien avec les travaux du groupe de travail sur la fonction juridique dans les services déconcentrés qui vient d'être relancé récemment par le secrétaire général.

2. Confier à la DAJ la mission de relancer le SIJ.

3.4. Recréer le réseau des utilisateurs, le piloter et le faire fonctionner

À ce jour, il n'existe pas de véritable animation d'un réseau métier se réunissant régulièrement et produisant un travail concret au profit de l'ensemble des utilisateurs du SIJ.

Les six correspondants fonctionnels d'application mis en place lors du déploiement du SIJ en 2007 et 2008 qui constituaient l'interface entre l'administration centrale et les services déconcentrés, ont changé de fonction et n'ont pas été remplacés.

La principale activité d'animation du SIJ effectuée par l'administration centrale est constituée par les actions de formation organisées par le pôle ressources et greffe (PRG) de la DAJ. Sa responsable intervient environ une fois par an dans le cadre de la formation initiale des responsables de services juridiques au CVRH de Tours lors d'un module d'une demi-journée, destiné aux responsables juridiques des DREAL mais aussi des DDT et DDTM. La dernière session a concerné une dizaine de personnes.

Des actions d'initiation et de perfectionnement sont organisées, en fonction des besoins, dans le cadre de la formation continue en CVRH. La dernière formation en date au CVRH d'Aix-en-Provence a concerné 15 personnes.

Le seul support « métier » existant actuellement entre les services déconcentrés et la DAJ est constitué du « FLASH INFOS », bulletin de liaison diffusé en ligne par messagerie (portail intranet non à jour) et qui signale les anomalies constatées, les nouveautés concernant le SIJ, etc. A la consultation des derniers bulletins, il s'avère que la diffusion est peu fréquente (environ deux fois par an), mais surtout que la nature et le contenu des informations semblent très ponctuels.

Ces actions ont le mérite d'exister mais ne sont pas suffisantes. Les services déconcentrés sont très largement en attente d'instructions et d'animation de la part de la DAJ, en fait d'un véritable suivi. La mission d'évaluation ne peut que souscrire à cette demande.

Lors de sa création, le SIJ prévoyait la possibilité pour les services d'accéder à un certain nombre de données relatives à des affaires traitées par d'autres services. Cette possibilité d'échange d'information n'est pas utilisée aujourd'hui car, selon les entretiens menés en services déconcentrés, une affaire ponctuelle traitée dans un

¹³ Le manque de pilotage formalisé par le binôme DAJ-SPSSI avait été indiqué dans le rapport CGEDD n°007154-01 de septembre 2010 sur les provisions pour risques contentieux précité ;

service ne présente pas d'intérêt pour les autres si elle n'est pas replacée dans un contexte plus global.

Enfin, il paraîtrait utile à la mission, et pour créer de la cohésion et pour donner du sens au travail collectif, qu'une restitution simple des résultats de l'exploitation et de valorisation des données issues du SIJ soit réalisée périodiquement par, ou en lien avec la DAJ.

3. Réactiver un réseau métier des utilisateurs du SIJ et l'animer régulièrement.

4. Définir les modalités d'une exploitation et d'une valorisation annuelle des données.

Conclusion : une situation préoccupante qui nécessite une réponse rapide

Dans l'ensemble, le SIJ n'a pas répondu aux objectifs fixés à l'origine et aux résultats attendus, notamment celui de fournir une vue d'ensemble de l'activité contentieuse au MEDDE et au MLETR.

L'audit a confirmé que le SIJ n'est que peu utilisé et de manière très diverse et inégale. La lourdeur de l'outil dont les services ne perçoivent pas l'utilité au plan national, sa complexité d'utilisation et son absence de caractère évolutif, son caractère trop complet et trop complexe pour des besoins souvent limités localement sont les principaux reproches exprimés par les services déconcentrés.

Cette situation insatisfaisante, déjà relevée lors d'un audit précédent¹⁴, s'est probablement trouvée accentuée par l'organisation territoriale issue de la RéATE. Depuis 2010, peu, voire aucune modification n'a été apportée à l'outil lui-même ni d'amélioration à l'organisation et au pilotage du SIJ.

La mission recommande aujourd'hui une prise en charge rapide et énergique de l'outil sous peine de voir encore diminuer l'intérêt qu'il présente et de rendre inutiles les dépenses de maintenance que le budget ministériel supporte annuellement. Il convient de préciser les besoins des services et de l'administration centrale (la constitution d'une vue d'ensemble de l'activité juridique dans les champs des deux ministères est essentielle), puis de recentrer en conséquence les fonctionnalités attendues de l'outil informatique, tout en tenant compte du contexte de dématérialisation croissante des procédures.

La mission considère que c'est grâce à un pilotage fort par la DAJ que l'outil constituera véritablement un élément de bonne administration de la fonction juridique sur les champs des deux ministères.

Marc Focret



Inspecteur de
l'administration du développement durable

Mireille Schmitt



Attachée principale d'administration de
l'État

¹⁴ Audit 2009-2010 précité sur les provisions pour risques contentieux

Annexes

1. Lettre de mission

Lettre de mission



REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le vice-président

Référence CGEDD n° 009328-01

La Défense, le 25 OCT. 2013

Note

à l'attention de

Monsieur Marc FOCRET,
inspecteur de l'administration
du développement durable

Madame Miréille SCHMITT,
attachée principale d'administration
de l'équipement

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'évaluation du système d'information juridique (SIJ). Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont la présidente de la 1ère section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Marc FOCRET. Elle est enregistrée sous le n° 009328-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre de l'égalité des territoires et du logement et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Par intérim,

Patrice PARISE

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section
M. le coordonnateur de la MIGT Nord
M. le coordonnateur de la MIGT Est

www.cgedd@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pasca B - 92056 La Défense cedex - Tél. 33 (0)1 40 81 21 72 - Fax 33 (0)1 40 11 23 21

Rapport n°009328-01

Mission d'évaluation du Système d'Information Juridique (SIJ)

Programme d'activité 2013 du CGEDD

Evaluation du Système d'Information Juridique (SIJ)

Note de commande

A la suite des recommandations de la Cour des comptes dans sa note d'évaluation comptable pour l'année 2007, la direction des affaires juridiques du MEDDE et du METL a développé l'utilisation du « système d'information juridique » (SIJ) destiné à recenser, évaluer et suivre l'ensemble des litiges traités aussi bien par l'administration centrale que par les services déconcentrés.

Dans sa note d'évaluation comptable pour l'année 2008, la Cour des comptes formule des recommandations relatives au SIJ et estime qu'il est nécessaire « de poursuivre l'effort de formation et d'appropriation de ce logiciel par les services déconcentrés » et que le « stock de contentieux en cours doit être renseigné dans le système d'information afin de fiabiliser les données actuelles et de ne nécessiter qu'une actualisation annuelle à venir ».

Dans le cadre du plan d'action pour la campagne 2009, le Secrétaire général du MEDDE et du METL a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de conduire un audit interne comptable sur les provisions pour litiges contentieux. Au-delà des seuls aspects comptables, cet audit a également porté sur une analyse de l'utilisation du SIJ par les services.

L'audit conclut que si l'utilisation du logiciel en administration centrale avait produit des effets positifs grâce aux moyens méthodologiques, techniques et humains mis en oeuvre afin de piloter efficacement l'exercice de provisionnement, son appropriation par les services déconcentrés demeurait très inégale, faute d'une mobilisation suffisante des réseaux juridiques locaux et compte tenu de la difficulté à constituer une base de données homogène et fiable.

La mission d'audit posait donc la question de la pérennisation du SIJ et, en sus de recommandations de nature comptable, soulignait la nécessité de renforcer son champ d'application afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle d'outil ministériel unique.


Trois années après la remise de l'audit, il est pertinent d'évaluer la mise en oeuvre de cette dernière recommandation. Tel est l'objet de la présente mission inscrite dans le programme d'activité du CGEDD pour 2013.

La mission s'attachera :

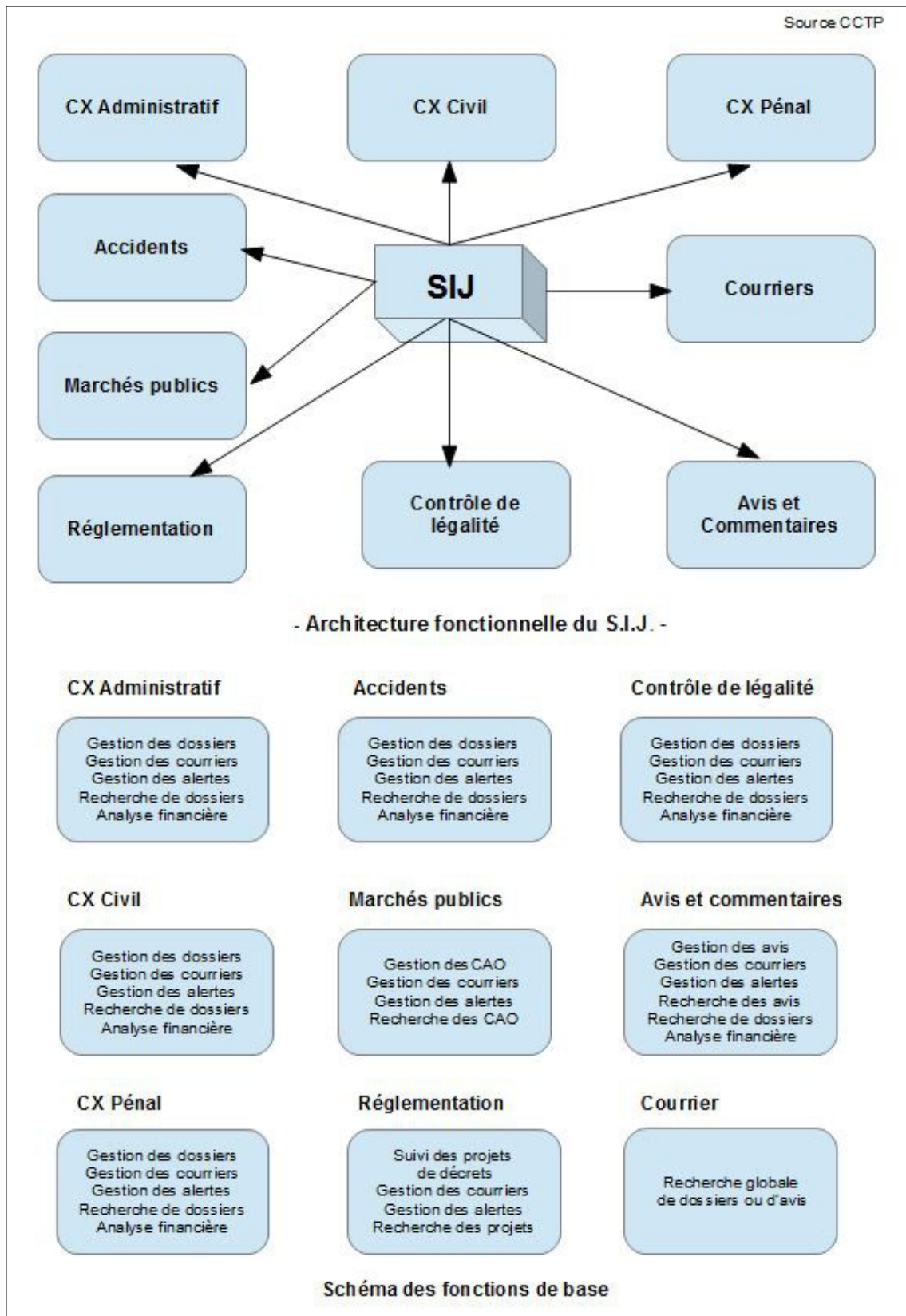
- à dresser une cartographie des domaines contentieux instruits par les services déconcentrés ;
- à évaluer l'appropriation actuelle par ces derniers du système d'information juridique et l'exploitation qui est faite de ses données ;
- à formuler toute proposition de nature à améliorer l'utilisation du système.

La note de cadrage est attendue dans un délai d'un mois à compter du lancement de la mission. Le rapport sera remis fin janvier 2014.

Le vice-président du CGEDD,
par intérim,


Patrice PARISE

2. Architecture fonctionnelle du SIJ



3. Annexe : Résultats Enquête Nationale DDT le 7 mai 2014

Enquête lancée le 21 mars 2014

Réponses parvenues à la date du 7 mai 2014 : **41**

1 SIJ implanté : OUI : **37**
NON : **4**

2 SIJ Utilisé : OUI SIJ complet : **3**
OUI SIJ incomplet : **29**
NON : **9**

3 Modules utilisés :

Contentieux administratif :	32
Contentieux pénal de l'urbanisme :	21
Contrôle de la légalité :	8
Avis :	1
Autres modules	0

4 Tout au long du traitement d'une affaire

(pour établir une fiche de synthèse détaillée). :

OUI	23
NON	18

5 Pour piloter l'activité :

OUI	7
NON	(pas de

réponses)

6 Pour exploiter des données et établir des statistiques :

Exclusivement pour l'enquête annuelle provisions pour charges	OUI	32
	NON	9

Autres données (remontées de comptes rendus annuels BOP par exemple) :	OUI	1
	NON	27

7 Utilisez vous d'autres outils :	OUI	37
	NON	2
Tableurs internes :	36	
THEMIS :	23	
TELERECOURS	10	
SAGACE :	4	
ACTES	2	
GPENAL	1	
GADMIN	1	

8 Les avantages (constatés ou supposés) de Télérecours :

La dématérialisation :	21
La rapidité et l'économie :	17

9 Les attentes :

Un outil interministériel	27
Un outil de suivi simple (tableaux de bords et statistiques)	24
Avec des modules et fonctionnalités réduites et simplifiées	24
Un outil partagé et communiquant	22
Avec des fonctionnalités de suivi des délais et d'alerte	18
Avec une fonctionnalité de recherche simplifiée	14

10 Observations remarques libres:

Selon les services, le SIJ semble essentiellement utile à la DAJ. Les remontées effectuées par les services ne font l'objet d'aucun retour d'informations, ni d'exploitations diffusées dans ces mêmes services. Les dispositifs de management et de pilotage du SIJ dans les services par la DAJ sont très insuffisants (instructions, club utilisateurs, tables et guides nationaux, informations, formations).

L'outil SIJ est considéré par la grande majorité des services comme chronophage, complexe, peu pertinent et peu fiable. Ils plébiscitent un outil plus simple avec des fonctionnalités réduites à l'essentiel (tableaux de bord, statistiques, suivi d'affaire, provisions pour charges, suivi des délais et alertes) et un outil partagé et communiquant (interministériel, services locaux et administrations centrales).

4. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BORYCKI	Marie-Claude	Préfecture du Val d'Oise	Chef de service relations avec les collectivités locales	09/04/14
BOUCHER	Julien	DAJ	Directeur	17/01/14
BUFFONI	Frédéric	DREAL Rhône-Alpes/Mission juridique	Responsable du contentieux	26/03/14
CHAVANNE	Jean-Noël	Préfecture du Val d'Oise	Secrétaire général	09/04/14
DAVIAU	Martine	Préfecture du Val d'Oise	Chef du bureau du contrôle des actes d'urbanisme	09/04/14
DELMOTTE-TUNC	Françoise	DREAL Picardie/pôle juridique	Chargée d'études juridiques	03/04/14
DENEUVY	Jean-Philippe	DREAL Rhône-Alpes	Directeur adjoint	26/03/14
DESBROSSES	Annie	DAJ/PRG	Responsable du pôle	17/01/14 07/02/14
FANGET-THOUMY	Paule	DREAL Picardie/pôle juridique	Responsable du pôle	03/04/14
GATHOYE	Sylvain	DREAL Nord Pas-de-Calais/PSI juridique	Chef du PSI	03/04/14
GOLDENBERG	Jérôme	DAJ	Directeur adjoint	17/01/14
JAMBON	Vincent	DREAL Rhône-Alpes/Mission juridique	Chef de service	26/03/14
JOSCHT	Philippe	DREAL Nord pas-de-Calais	Directeur adjoint	02/04/14
MOUGET	Bruno	Préfecture du Val d'Oise	Directeur des lois et des libertés locales	09/04/14
NICOLAS	Éric	DDT de l' Aube	Responsable du bureau juridique	18/03/14
PASCAL	Michel	DREAL Nord pas-de-Calais	Directeur	02/04/14
POIRET	Isabelle	DREAL Picardie/Pôle juridique	Chargée d'études juridiques	03/04/14
RICHARD	Emmanuelle	DDT de l'Aube	Chargée d'affaires juridiques	18/03/14
RIGOT	Maylis	DREAL Nord pas-de-Calais/PSI juridique	Adjointe chef de PSI	02/04/14
ROESER	Jean-Michel	DDT de l'Aube	Chargée 'affaires juridiques	18/03/14

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SANNIER	Béatrice	DREAL/Picardie/Pôle juridique	Chargée d'études juridiques	03/04/14
VILLOTTA	Licia	DAJ/PRG	Assistante	07/02/14

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
CE	Conseil d'État
CFA	Correspondants fonctionnels d'application
CERBERE	Procédure d'ouverture des droits d'accès aux produits informatiques du ministère
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DAJ	Direction des affaires juridiques
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DREAL	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DRH/FORC	Direction des ressources humaines/formation continue
NEC	Note d'évaluation comptable
PRG	Pôle réglementation et greffe
PSI	Pôle support intégré
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
SAF	Servie des affaires financières
SIJ	Système d'information juridique
SPSSI	Service des politiques supports et des systèmes d'information
TA	Tribunaux administratifs
TELERECOURS	Logiciel de suivi des affaires pendantes devant juridictions administratives
THEMIS	Logiciel de suivi des affaires juridiques du ministère de l'agriculture

6. Annexe : liste des rapports consultés par la mission

1. rapport CGPC n° 2005- 0248-01 de septembre 2005 « la fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'équipement »
2. rapport CGPC n° 2005-0217-01 mai 2005 « évaluation de la qualité juridique de l'action du ministère des transports , de l'équipement, du tourisme et de la mer »
3. rapport d'audit interne comptable n° 007154 – 01 de septembre 2010 « provisions pour risques contentieux » (p 16 à 20 consacrées au SIJ)
4. rapport du Préfet Michel Thénaut juillet 2011 « la mutualisation des fonctions juridiques dans l'administration territoriale de l'État »
5. rapport n°009475-01 d'octobre 2013 « la fonction juridique en DREAL, constats et enseignements tirés des inspections de service ».

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>